

University of Groningen

Armoedebeleid en armoedeval in Heerlen

Allers, M.A.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2002

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Allers, M. A. (2002). *Armoedebeleid en armoedeval in Heerlen*. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Armoedebelaid en armoedeval in Heerlen

dr. M.A. Allers

Rapport 02-3
juni 2002
ISBN 90 76276 22 6

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

www.coelo.nl

Inhoudsopgave

0. Voorwoord 5

1. Inleiding 6

- 1.1. Algemeen 6
- 1.2. Voorgeschiedenis 6
- 1.3. Recent beleid 7
- 1.4. Doel onderzoek 7
- 1.5. Opbouw rapport 7

2. Armoedeval 8

- 2.1. Definitie 8
- 2.2. Operationalisering 8
- 2.3. Bij welke groepen kan een armoedeval optreden? 9

3. Inkomensafhankelijke regelingen 11

- 3.1. Uitgangspunten 11
- 3.2. Onderzochte regelingen 11
- 3.3. Niet-gemeentelijke regelingen 11
 - Netto inkomen 11
 - Huursubsidie 11
 - Kwijtschelding verontreinigingsheffing 12
 - Kwijtschelding ingezetenenheffing 12
- 3.4. Gemeentelijke regelingen 12
 - Kwijtschelding 12
 - Kortingsregeling 13
 - Bijzondere bijstand 13
 - Witgoedregeling 13

4. Kwantificering armoedeval 15

- 4.1. Inleiding 15
 - Uitgangspunten **Error! Bookmark not defined.**
 - Werk aanvaarden **Error! Bookmark not defined.**
- 4.2. Met gemeentelijke regelingen 17
 - Alleenstaanden 18
 - Paar zonder kinderen 20
 - Paar met kinderen 22
 - Alleenstaande ouders 24
 - Samenvatting 26

5. Gevolgen van beleidsmatige veranderingen analyseren 30

- 5.1. Algemeen 30
- 5.2. Afschaffen OZB 30

6. Oplossingsrichtingen 32

- 6.1. Algemeen 32
- 6.2. Oplossingsrichtingen 32
 - Verschil tussen loon en uitkering vergroten 32
 - Verlies aan rechten op inkomensafhankelijke voorzieningen beperken 32
 - Aan werk verbonden kosten verlagen 33
 - Niet-materiële factoren beïnvloeden 33
 - Conclusie 33

7. Conclusies en aanbevelingen 34

- 7.1. Conclusies 34
- 7.2. Beleid op middellange termijn 34
- 7.3. Aanbevelingen voor de korte termijn 35

0. Voorwoord

Dit onderzoek is verricht in opdracht van de gemeente Heerlen. Bij dit rapport hoort een CD-ROM (LOKOSIM). Met LOKOSIM zijn de koopkrachtfiguren en de koopkrachttabellen in dit rapport gemaakt. Van LOKOSIM verschijnt elk half jaar een geactualiseerde versie. Ook kunnen hiermee de effecten van eventuele beleidswijzigingen worden doorgerekend.

Dank is verschuldigd aan drs. P. Henssen van deze gemeente voor het aanleveren van gegevens, en aan drs. S. Schrantee en prof. dr. C.G.M. Sterks (beide COELO) voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteur.

1. Inleiding

1.1. Algemeen

Huishoudens met een laag inkomen worden in Nederland financieel bijgestaan door middel van tal van inkomensafhankelijke regelingen. Deze regelingen zijn dikwijls gericht op specifieke bestedingsdoelen (huisvesting, onderwijs), maar hebben tevens een functie in het algemene inkomensbeleid. Door inkomensondersteunende regelingen inkomensafhankelijk te maken wordt voorkomen dat huishoudens die het niet nodig hebben toch van dergelijke regelingen profiteren, waardoor de betaalbaarheid ernstig op de proef zou worden gesteld. De keerzijde is dat huishoudens die hun inkomen zien toenemen het recht verliezen op bijvoorbeeld huursubsidie, en daardoor per saldo nauwelijks koopkracht winnen. Dit motiveert niet tot inspanningen om op eigen kracht aan de armoede te ontsnappen. Dit is de zogeheten *armoedeval-problematiek*.

1.2. Voorgeschiedenis

De armoedeval staat al enkele jaren in de belangstelling. In 1997 rapporteerde de interdepartementale *commissie Derksen* over deze problematiek.¹ Conclusie was dat de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen de voordelen overheersen, en dat meer nadruk op generiek beleid gewenst is. Concrete voorstellen om het probleem aan te pakken doet deze commissie echter niet. Recent zijn rapporten verschenen waarin de armoedeval in specifieke gemeenten wordt gekwantificeerd.² Op een symposium in Leeuwarden zijn diverse oplossingsrichtingen ter discussie gesteld.³ Voorjaar 2000 rapporteerde de interdepartementale Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR) over aanbevelingen die moeten leiden tot een vermindering van de armoedeval als gevolg van inkomensafhankelijke regelingen.⁴

¹ Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, VUGA, Den Haag, 1997.

² Gemeente Leeuwarden, *Onderzoek naar de armoedeval in de gemeente Leeuwarden*, z.j. (1999); I. Librechts en F. Moors, *Werken voor de val? Een onderzoek naar armoedebeleid en armoedeval in Rotterdam*, Gemeente Rotterdam, 1999; M.A. Allers, diverse onderzoeken naar de armoedeval in Groningen, Vlaardingen, Soest, Alphen aan den Rijn en Amsterdam. Deze laatste rapporten zijn beschikbaar op internet (www.coelo.nl).

³ Zie M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000. Beschikbaar op internet (www.coelo.nl).

⁴ *De armoedeval, analyse en oplossingen*, rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, Ministerie van SZW, 2000.

1.3. Recent beleid

Het nieuwe belastingstelsel, dat in 2001 wordt ingevoerd, heeft het verschil tussen bruto en netto inkomen kleiner gemaakt, zodat werken nu meer loont dan vóór 2001. Met name de introductie van de zogeheten arbeidskorting is wat dit betreft van belang. Verder is in 2001 een uitstroompremie geïntroduceerd voor mensen in de bijstand of de wiw die betaald werk vinden. Verwacht mag worden dat de armoedeval hierdoor enigszins afneemt.

1.4. Doel onderzoek

Doel van dit onderzoek is de armoedeval te kwantificeren voor de gemeente Heerlen. Alleen door de bedragen boven water te halen kan worden nagegaan hoe groot de rol is van gemeentelijke voorzieningen. De nadruk zal liggen op de overstap van uitkering naar betaald werk.

1.5. Opbouw rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de armoedeval gedefinieerd en geoperationaliseerd (hoofdstuk 2), en wordt nagegaan hoe groot de groep huishoudens is waarvoor de problematiek relevant is. Vervolgens wordt aangegeven hoe het onderzoek is opgezet en welke inkomensafhankelijke voorzieningen zijn meegenomen (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 geeft aan de hand van tabellen en figuren een kwantitatief beeld van de gevolgen van het aanvaarden van betaald werk voor het besteedbare inkomen. Hoofdstuk 5 laat zien hoe beleidsvoornemens op het terrein van de inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden getoetst op armoedeval-aspecten. Hoofdstuk 6 geeft een beknopt overzicht van mogelijke oplossingsrichtingen voor de armoedeval-problematiek. Tot slot worden enkele conclusies getrokken.

2. Armoedeval

2.1. Definitie

Door het bestaan van inkomensafhankelijke regelingen is het voor huishoudens met een laag inkomen vaak moeilijk hun inkomenssituatie te verbeteren. Van een bruto inkomensverbetering blijft netto soms maar weinig over, doordat belastingen en premies beslag leggen op een deel van het bruto inkomen, en doordat het recht op inkomensondersteunende regelingen vermindert of verdwijnt. Deze situatie – het niet of nauwelijks in staat zijn de koopkracht te verbeteren als gevolg van het bestaan van inkomensafhankelijke regelingen – wordt *armoedeval* genoemd. De armoedeval bemoeilijkt de overgang van uitkeringsafhankelijkheid naar werk, en ontmoedigt het streven naar een hoger inkomen van werkenden. Beide effecten zijn ongewenst. In dit rapport ligt de nadruk op de uitstroom uit een uitkeringssituatie.

2.2. Operationalisering

Of een huishouden in een bepaalde situatie in een armoedeval zit hangt af van verschillende factoren. Iemand die overweegt een baan te accepteren zal in het algemeen verlangen dat de daarmee samenhangende verwervingskosten worden vergoed. Wie gaat werken krijgt immers te maken met kosten voor bijvoorbeeld kleding of vervoer. Daarnaast resulteert het aanvaarden van werk in inconveniënten: men is niet meer de baas over zijn eigen tijd, en er wordt een arbeidsinspanning verwacht. Hiervoor wil men gecompenseerd worden. Ten slotte zal een verbetering van het besteedbaar inkomen worden gewenst. Dit alles betekent dat een baan pas wordt aanvaard als daar een voldoende grote netto inkomensverbetering tegenover staat.⁵ Het loon waarvoor men bereid is een dergelijke stap te zetten wordt het *reserveringsloon* genoemd. De hoogte hiervan verschilt tussen huishoudens, afhankelijk van hun situatie en persoonlijke voorkeuren. Zo zal de een de aan werk verbonden inconveniënten hoger inschatten dan de ander. Dit hangt mede af van de voldoening die het werk met zich meebrengt.

Voor een alleenverdiener is de vergoeding die nodig is om verwervingskosten en inconveniënten te compenseren wel geschat op 9-18% van de bijstandsnorm.⁶ De hoogte van het reserveringsloon varieert afhankelijk van het onderzoek waaraan men geloof hecht van 105 tot 149% van het sociale minimum (netto).⁷ Recenter

⁵ Of ten minste het uitzicht op een dergelijke verbetering.

⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, blz. 160.

⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, bijlage 17. Zie voor een literatuuroverzicht ook *De onderste baan boven*, Rapport van de Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, Den Haag: VUGA, 1994, blz. 11.

onderzoek benadrukt dat de hoogte van het reserveringsloon mede afhangt van de aantrekkelijkheid van de aangeboden baan. Werklozen met een uitkering tot het sociale minimum vragen gemiddeld f 600 netto extra per maand voor een voor hen aantrekkelijke baan, f 740 extra voor een schoonmaakbaan en f 920 voor de voor hen minst aantrekkelijke baan (1995).⁸

Het probleem met dit soort onderzoek, dat op enquêtes is gebaseerd, is dat hetgeen mensen antwoorden op vrijblijvende vragen nogal kan afwijken van het in werkelijkheid vertoonde gedrag. Het is dan ook niet mogelijk om precies vast te stellen bij welke netto inkomensverbetering de stap van uitkering naar werk zal worden gezet. Het lijkt gezien de bovenstaande getallen echter veilig te veronderstellen dat het opgeven van een uitkering op minimumniveau financieel pas interessant is bij een netto inkomensstijging van ten minste 10%. Dit geldt te meer doordat aantrekkelijke banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt verhoudingsgewijs schaars zijn, en de doorgroeimogelijkheden doorgaans beperkt.

Naast financiële overwegingen spelen natuurlijk diverse andere factoren een rol bij de beslissing om al dan niet een betaalde baan te accepteren. Die vallen buiten het kader van dit onderzoek. We gaan er hier van uit dat een uitkeringsontvanger in de armoedeval zit als hij door betaald werk te accepteren zijn netto inkomen niet met ten minste 10% kan verbeteren.

2.3. Bij welke groepen kan een armoedeval optreden?

Tabel 1 geeft een overzicht van het geschatte aantal huishoudens met een inkomen rond het minimum in de gemeente Heerlen. Hiervoor is gebruik gemaakt van een eerder door COELO ontwikkelde schattingsmethode waarmee het aantal minimumhuishoudens in een gemeente, en de samenstelling van deze groep naar inkomstenbron, kan worden geschat.⁹ Van deze zogeheten minimaschijf is inmiddels een update op internet verschenen, op basis van meer recente CBS-gegevens.¹⁰ Het gaat hierbij nadrukkelijk om een schattingsmethode: exacte cijfers zijn niet te geven. Voor een verantwoording wordt verwezen naar de genoemde website.

Het aantal huishoudens met een inkomen tot 115% van de bijstandsnorm in Heerlen wordt voor begin 2002 geraamd op ruim 7.600. Dit is de groep die over het algemeen voor een of meer inkomensafhankelijke regelingen in aanmerking komt. Het aantal huishoudens met een minimuminkomen ligt op ongeveer 5.500.¹¹ Uiteraard is de armoedevalproblematiek niet voor alle huishoudens

⁸ Paul de Beer, *Het onderste kwart*, Rijswijk: SCP, 1996, blz. 206.

⁹ Bijlage bij M.A. Allers en F.J. Sijsma, *Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid*, VNG-Uitgeverij, 1997.

¹⁰ Het rekenmodel is toegankelijk via www.coelo.nl.

¹¹ Huishoudens met een inkomen tot 105% van de relevante bijstandsnorm.

relevant. Pensioenontvangers treden zelden toe tot de arbeidsmarkt.¹² Het gaat ons hier om de werklozen en om een (onbekend) deel van de arbeidsongeschikten dat weer of deels beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, en om de werkenden met een laag inkomen.

Niet alle werklozen staan klaar om de arbeidsmarkt te betreden. Voor werklozen met een leeftijd boven de 57,5 geldt weliswaar geen algehele vrijstelling van arbeidsverplichtingen meer, maar deze groep hoeft niet actief naar werk te zoeken. Alleenstaande ouders met een kind onder de 5 hoeven geen baan te aanvaarden. Hoe groot deze groepen zijn is moeilijk na te gaan. Een ruwe indicatie van de omvang van de groep waarvoor de armoedeval relevant is, komt uit op zo'n 4000 huishoudens in Heerlen. Dat is een niet-verwaarloosbaar aantal.

Tabel 1 Huishoudens met een inkomen rond het minimum in Heerlen, begin 2002

Hoofd huishouden	Huishoudens met inkomen tot 105% van de bijstandsnorm	Huishoudens met inkomen tot 115% van de bijstandsnorm
Zelfstandigen	280	310
Werknemers	730	1060
Bijstands- of werkloos- heidsuitkering	2280	2650
Arbeidsongeschikten	720	1000
Pensioenontvangers	1130	2180
Overig	350	430
<i>Totaal</i>	<i>5490</i>	<i>7630</i>

Bron: COELO-raming.

¹² Naast AOW-ers – de grote meerderheid – gaat het hier tevens om ontvangers van een nabestaandenpensioen.

3. Inkomensafhankelijke regelingen

3.1. Uitgangspunten

In dit rapport wordt onderzocht wat de netto inkomensgevolgen zijn van het accepteren van een baan vanuit een (minimum)uitkeringssituatie. We onderscheiden vier huishoudentypen: alleenstaanden, paren met en zonder kinderen en alleenstaande ouders. Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van cijfers die betrekking hebben op (de eerste helft van) 2002.

3.2. Onderzochte regelingen

Op basis van de criteria relevantie en algemene geldigheid is een inventarisatie gemaakt van de gemeentelijke regelingen. De volgende regelingen zijn onderzocht:

- Kwijtschelding gemeentelijke belastingen
- Kortingsregeling
- Bijzondere bijstand
- Witgoedregeling

Op bovengemeentelijk niveau worden loon- en inkomstenbelasting, premies voor de sociale verzekeringen, huursubsidie en kwijtschelding van verontreinigingsheffing en ingezetenenheffing (waterschap) meegenomen.

3.3. Niet-gemeentelijke regelingen

NETTO INKOMEN

De bijstandsnormen voor alleenstaanden, paren en alleenstaande ouders zijn netto bedragen. Wij zijn uitgegaan van een maximale gemeentelijke toeslag voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. De norm voor alleenstaanden komt hiermee op 70% en die voor alleenstaande ouders op 90% van de bijstandsnorm voor paren.

De kinderbijslag blijft geheel buiten beschouwing: het te ontvangen bedrag is zelf inkomensafhankelijk, en speelt geen rol bij de inkomensstoets van andere regelingen.

HUURSUBSIDIE

Afhankelijk van het belastbare inkomen¹³ geldt een normhuur. Deze wordt men geacht zelf te betalen. Voor zover de huur hoger ligt dan de normhuur wordt die desgevraagd gesubsidieerd: tot aan een huur van €299 voor 100%, daarboven voor 75%. Ligt de huur hoger dan €427 (één of twee personen) of €458 (drie of meer personen) dan kan het meerdere voor 50% worden gesubsidieerd mits de bewoner aan enkele voorwaarden voldoet. Bij een huur boven €541 wordt geen subsidie verstrekt.

¹³ Het belastbare inkomen in het voorafgaande jaar. Inkomensstijgingen werken dus vertraagd door in het recht op huursubsidie. Hiervan wordt in dit rapport verder geabstraheerd.

In onze rekenvoorbeelden gaan wij voor Heerlen uit van een rekenhuur van €325 voor alleenstaanden en € 355 voor meerpersoonshuishoudens.¹⁴ Bij de berekening zijn wij er van uitgegaan dat er geen vermogen aanwezig is dat een belemmering vormt voor het ontvangen van huursubsidie.¹⁵

KWIJTSCHELDING VERONTREINIGINGSHEFFING

Het Zuiveringsschap Limburg int krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) in Heerlen €115 van meerpersoonshuishoudens en € 38 van alleenwonenden. Kwijtschelding is mogelijk als het netto-bestedbare inkomen (het netto inkomen verminderd met enkele kostenposten)¹⁶ verminderd met de relevante bijstandsnorm lager is dan de belastingaanslag (100%-norm).¹⁷ Bij de berekening zijn wij er ook hier van uitgegaan dat er geen vermogen aanwezig is.

KWIJTSCHELDING INGEZETENENHEFFING

Elk huishouden dat binnen het beheersgebied van een waterschap valt wordt aangeslagen voor de ingezetenenheffing. Dit is een vast bedrag per huishouden. Heerlen ligt in het waterschap Roer en Overmaas.¹⁸ Het tarief bedraagt €13 per jaar. Kwijtschelding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden als bij de verontreinigingsheffing (zie hierboven). Roer en Overmaas hanteert de 100%-norm.

3.4. Gemeentelijke regelingen

KWIJTSCHELDING

Kwijtschelding is mogelijk voor OZB, rioolrecht en afvalstoffenheffing. Uitgaande van een gemiddelde woningwaarde van €60.000¹⁹ en een tarief van € 2,97 (gebruikersheffing woningen) bedraagt de OZB-aanslag € 77. De afvalstoffenheffing bedraagt € 198 voor éénpersoonshuishoudens en € 290 voor meerpersoonshuishoudens.²⁰ Het rioolrecht bedraagt ongeacht de huishoudensvorm €66. Kwijtschelding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden

¹⁴ Gebaseerd op de Huursubsidie-CD van het Ministerie van VROM.

¹⁵ Zie voor details omtrent deze regeling bijvoorbeeld Nibud, *Budgethandboek 2002*.

¹⁶ We gaan hier uit van twee kostenposten: de nominale ziekenfondspremie (€ 13,10 per volwassene; ziekenfonds CZ) en de huur, verminderd met eventuele huursubsidie of woonkostentoeslag, voor zover deze de normhuur overstijgt.

¹⁷ Voor details over kwijtschelding zie M. Allers en S. Schrantee, *Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 2000.

¹⁸ Zie de *Atlas van de lokale lasten 2002*, COELO, Groningen.

¹⁹ De gemiddelde woningwaarde in de gemeente Heerlen bedraagt circa €100.000 (bron: CBS). We gaan er echter van uit dat huishoudens met een laag inkomen goedkoper wonen.

²⁰ Bron tarieven: digitale COELO-Atlas, www.coelo.nl.

als bij de verontreinigingsheffing (zie aldaar). De gemeente hanteert de 100%-norm.

KORTINGSREGELING

De kortingregeling is bedoeld om mensen met een laag inkomen tegemoet te komen bij de kosten van deelname aan sociale en culturele activiteiten. Huishoudens met een inkomen tot iets boven relevante bijstandsnorm komen in aanmerking voor een bijdrage van ten hoogste €213 per huishouden plus €95 per thuiswonend kind per jaar. Zodra het inkomen de huishoudens- en leeftijdsafhankelijke inkomensgrens overtreft vervalt het recht op een bijdrage. Voor de armoedevalberekeningen gaan wij uit van de maximale kortingen.

BIJZONDERE BIJSTAND

Wie onontkoombare kosten moet maken die niet uit het beschikbare inkomen kunnen worden gedekt en waarvoor geen andere voorziening is kan een beroep doen op de bijzondere bijstand. Bij een netto jaarinkomen tot maximaal €908 boven de relevante bijstandsnorm kunnen de kosten geheel worden vergoed. Van het inkomen dat hierboven ligt wordt een eigen bijdrage berekend. Deze bedraagt tot een inkomen van €1361 boven de bijstandsnorm 10% van het meerinkomen. Van het inkomen dat meer dan €1361 uitkomt boven de relevante bijstandsnorm wordt 35% als eigen bijdrage gerekend.

In 2001 werd 10.000 keer bijzondere bijstand verleend, voor een totaalbedrag van €1,98 mln. Gezien de omvang van de doelgroep (zie tabel 1) wordt vaak meer dan ééns per jaar een beroep gedaan op de bijzondere bijstand. Als we er van uitgaan dat 5000 huishoudens per jaar een beroep doen op de bijzondere bijstand, bedraagt het gemiddeld ontvangen bedrag per huishouden ongeveer €400. Voor de berekening van het recht op bijzondere bijstand bij diverse inkomensniveaus gaan we uit van de volgende bedragen aan declarabele kosten: alleenstaande €400, alleenstaande ouder €500, paar met kinderen €600 en paar zonder kinderen €500.

WITGOEDREGELING

Huishoudens die al ten minste vijf jaar een minimuminkomen hebben kunnen voor vervanging van huishoudelijke apparaten een beroep doen op de zogeheten witgoedregeling.

Omdat lang niet iedereen met een laag inkomen voor dit fonds in aanmerking komt, blijft het buiten de berekeningen in dit rapport. Het is echter wel denkbaar dat iemand die weet dat hij binnenkort voor een dergelijke uitkering in aanmerking gaat komen (wegens vijf jaar laag inkomen), dit mee zal wegen bij een eventuele overweging werk te aanvaarden.

Het kabinet heeft onlangs besloten dat er op landelijk niveau een soortgelijke regeling moet komen, die de gemeentelijke regelingen gaat vervangen. Mensen zonder arbeidsmarktperspectief, die drie jaar een inkomen op minimumniveau

hebben gehad krijgen recht op een extra uitkering van €454 voor gehuwden, €408 voor alleenstaande ouders en €318 voor alleenstaanden.²¹

²¹ Bron: persbericht ministerraad, 22 maart 2002. Het wetsvoorstel ligt bij de Raad van State en wordt pas openbaar als het naar de Tweede Kamer wordt gezonden.

4. Kwantificering armoedeval

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk laten we per standaardhuishouden voor diverse bruto inkomensniveaus zien hoe hoog het netto inkomen is, op welke inkomensondersteuning recht bestaat en wat de resulterende koopkracht is. Het uitgangspunt is steeds een minimumuitkering. Ook wordt aangegeven bij welk inkomen de koopkracht 10% hoger ligt dan in de uitkeringssituatie. We gaan er hier voor het gemak van uit dat een koopkrachtwinst van deze omvang de stap naar werk aantrekkelijk maakt (zie paragraaf 2.2).

De koopkracht wordt getoond met behulp van staafdiagrammen en met grafieken die koopkrachtniveaus door middel van lijnen laten zien. Deze laatste grafieken zijn wat lastiger te lezen, maar geven meer informatie, omdat omslagpunten goed te zien zijn.

Tabel 2 geeft een samenvatting van de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij het opstellen van de rekenvoorbeelden.

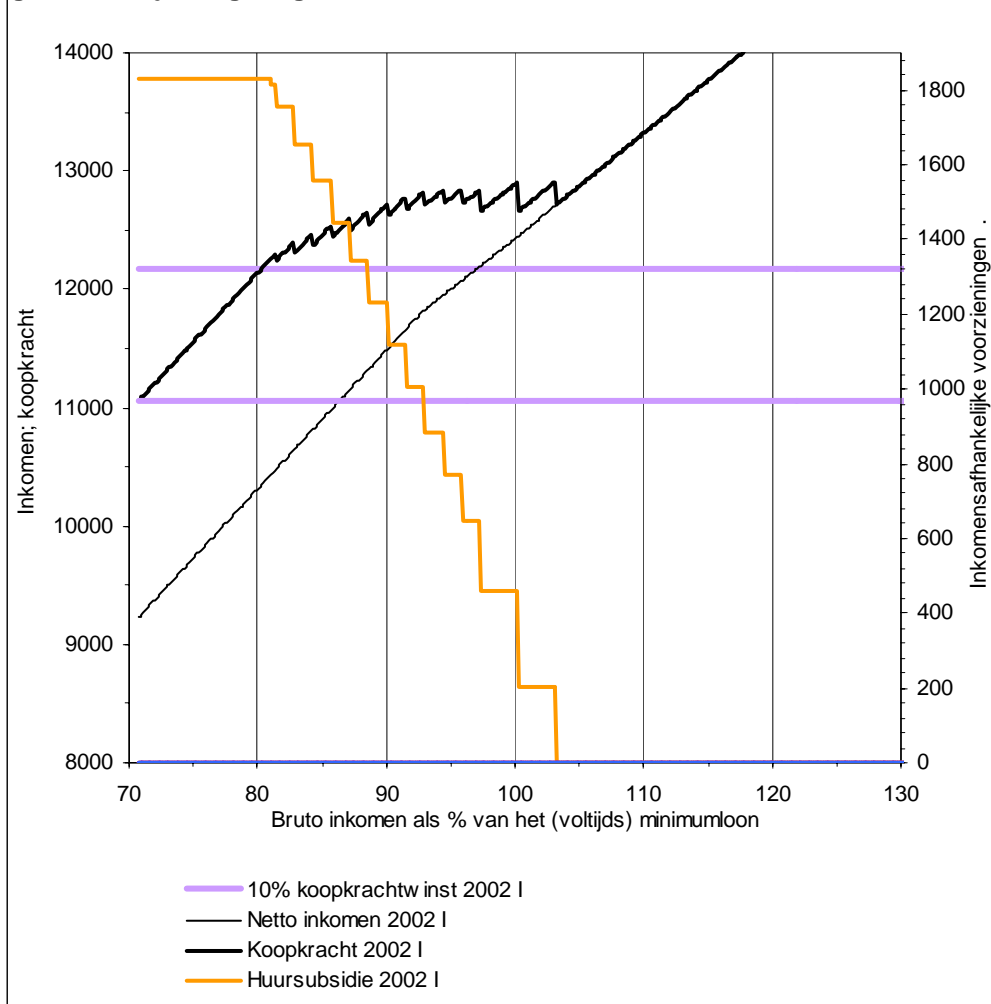
Tabel 2 Uitgangspunten voor de rekenvoorbeelden

Huur	€325 (alleenstaande) of €355 (meerpersoonshuishouden)
Nominale premie ZFW	€13,10 per volwassene per maand (CZ)
WVO-heffing meerpersoonshuishouden	€115 (Zuiveringsschap Limburg)
Ingezetenenheffing	€13 (Roer en Overmaas)
Woningwaarde	€60.000
Rioolrecht	€66,36
Afvalstoffenheffing	éénpersoonshuish. €197,88, meerpersoonshuish. €290,16
OZB-tarief gebruiker	€2,97
Uitkering Kortingsregeling	€213 per huishouden plus €95 per kind per jaar
Kinderen (waar van toepassing)	twee
Kwijtscheldingsnormen	Gemeente 100%, waterschap 100%
Declarabele kosten Bijzondere bijstand	Alleenstaande €400, alleenstaande ouder €500, paar met kinderen €600, paar zonder kinderen €500.

4.2. Zonder gemeentelijke regelingen

Om het niet meteen te ingewikkeld te maken beginnen we met de analyse van de armoedeval in een situatie zonder gemeentelijke regelingen. Figuur 1 begint aan de linkerkant bij een netto inkomen op bijstandsniveau. Dit bedraagt ruim € 9.200 per jaar. Een ieder heeft ten minste recht op dit inkomensniveau, dat (voor een alleenstaande) bruto overeenkomt met 71% van het wettelijk minimumloon. Iemand met een (deeltijd)baan met een loon van 71% van het wettelijke minimumloon heeft netto dus hetzelfde inkomen als een bijstandsontvanger. Als

Figuur 1. Armoedeval voor alleenstaanden, zonder gemeentelijke regelingen



deze persoon meer uren gaat werken, of een loonsverhoging krijgt, neemt het netto inkomen toe, maar minder snel dan het bruto inkomen. Het verschil tussen netto en bruto loon is de zogeheten *wig*.

Als het inkomen stijgt blijft de *huursubsidie* aanvankelijk gelijk, om dan met sprongetjes te dalen. Dit is de trapvormige oranje lijn in figuur 1 (schaal op rechter as). Het bruto minimumloon bij een voltijd baan bedraagt circa € 15.600. De huursubsidie is bij dat inkomensniveau al grotendeels afgebouwd.

De vette zwarte lijn in de figuur geeft het netto inkomen plus de huursubsidie weer (schaal op linker as). Dit is wat de alleenstaande uit dit voorbeeld te besteden heeft. Het meest linkse punt op deze lijn geeft de situatie weer voor een alleenstaande bijstandsontvanger. Om 10% in koopkracht te winnen moet deze uit het gebied tussen de dikke paarse lijnen zien te 'ontsnappen'. Dit lukt al met een baan van 80% van het minimumloon. Duidelijk is te zien dat het besteedbare inkomen vervolgens – afgezien van een zaagtandprofiel – nauwelijks toeneemt met het bruto loon, omdat elke loonstijging door een bijna even grote daling van

de huursubsidie wordt gecompenseerd. Het heeft in deze situatie dus financieel gezien weinig zin meer uren te gaan werken. Dit gaat zo door totdat de huursubsidie geheel is afgebroken. Dit is hier het geval bij een inkomen van 103% van het minimumloon bij fulltime werk. Daarna neemt de koopkracht wel toe met het bruto inkomen.

4.3. Met gemeentelijke regelingen

Met behulp van het bij dit rapport geleverde programma LOKOSIM is de koopkracht bij verschillende inkomensniveaus berekend voor alleenstaanden, paren zonder en met kinderen en alleenstaande ouders in Heerlen. De volgende paragrafen laten zien hoe groot de armoedeval is bij elk van deze huishoudentypen.

ALLEENSTAANDEN

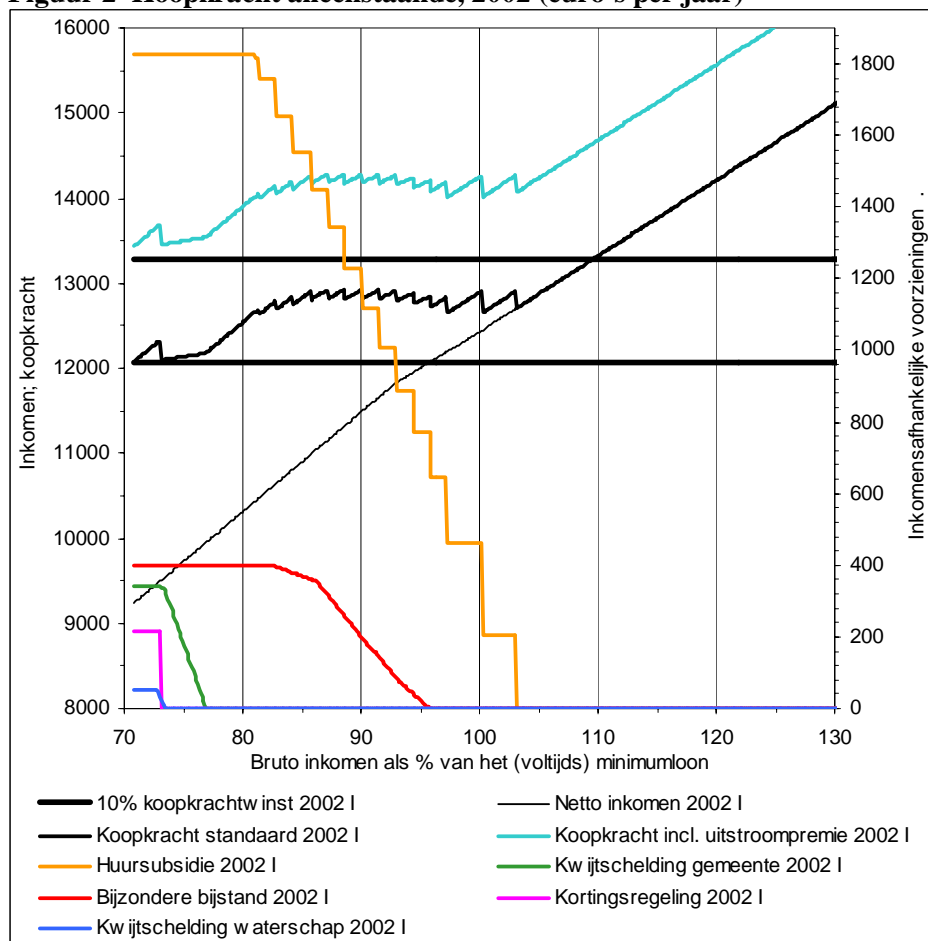
De alleenstaande uit ons rekenvoorbeeld verliest door tegen het minimumloon te gaan werken al zijn of haar aanspraken op gemeentelijke inkomensondersteuning. Dit is aanschouwelijk gemaakt in de figuren 2 en 3. Figuur 2 laat hetzelfde zien als figuur 3, maar dan niet voor enkele afzonderlijke inkomenssituaties, maar ook voor de tussenliggende inkomensniveaus. Figuur 2 is wat lastiger te interpreteren, maar geeft meer informatie. Door beide figuren op te nemen hopen we een zo duidelijk mogelijk beeld te schetsen.

Bij een inkomen dat boven bijstandsniveau uitstijgt vervallen al snel de mogelijkheden om gebruik te maken van de kortingsregeling (paars) en van *kwijtschelding* van lokale lasten (groen en blauw). Zodra het inkomen op 77% van het minimumloon zit, is het kwijtscheldingsbedrag tot nul teruggelopen. Het bedrag aan *bijzondere bijstand* (rood) loopt pas terug vanaf een inkomen van 83% van het minimumloon, doordat pas vanaf dat inkomen een eigen bijdrage wordt gevraagd. Deze eigen bijdrage is aanvankelijk tien procent van het meerinkomen, maar bij een wat hoger inkomen bedraagt de eigen bijdrage 35%. Het recht op bijzondere bijstand is in dit rekenvoorbeeld geheel verdwenen bij inkomen van circa 96% van het minimumloon. Vanaf ruim 80% van het minimumloon daalt de huursubsidie (oranje). Het recht op huursubsidie is geheel vervallen bij een inkomen boven het minimumloon.

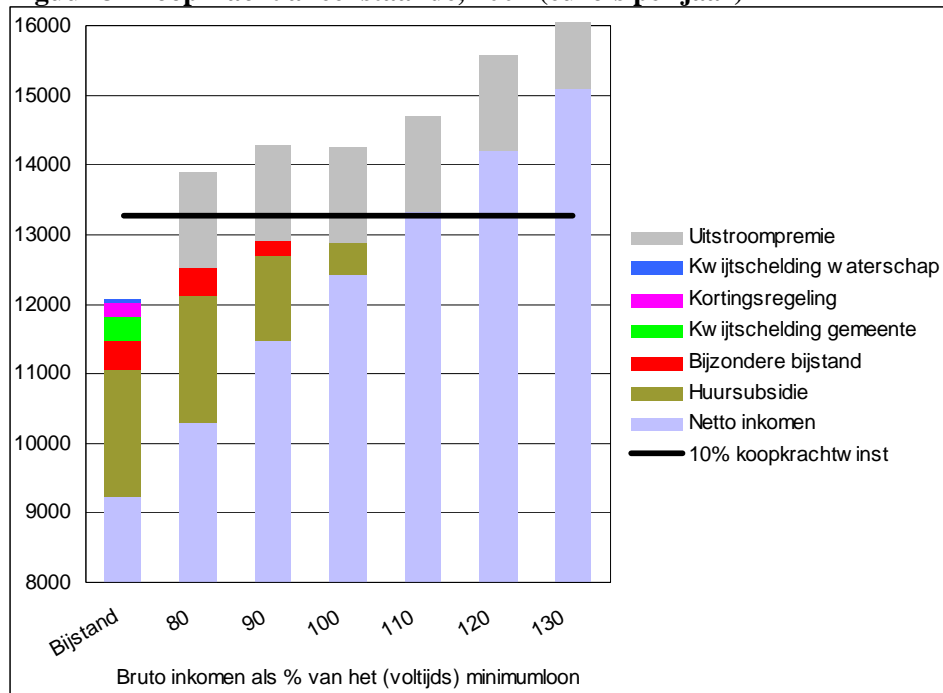
Hoe groot is nu de armoedeval? Uitgangspunt is de linker staaf (figuur 3) of het meest linkse punt op de dikke zwarte lijn (figuur 2). Die geven de koopkracht aan van een bijstandsontvanger, inclusief gemeentelijke regelingen. Deze koopkracht is net zo hoog als die van iemand die werkt tegen 71% van het minimumloon (deeltijdwerk dus). Bij een toenemend loon neemt de koopkracht even toe, tot het punt waarop de kwijtschelding afgebouwd wordt en men niet langer in gebruik kan maken van de kortingsregeling (73% van het minimumloon). Na een kleine daling stijgt de koopkracht eerst zeer geleidelijk (recht op kwijtschelding wordt afgebouwd), en daarna iets steiler. Boven 80% van het minimumloon begint de huursubsidie af te lopen. Tot een loon iets boven het minimumloon neemt de koopkracht hierdoor niet toe. Meer gaan verdienen (door bijvoorbeeld volledig in plaats van in deeltijd te gaan werken) levert in dit loontraject dus niets op! Pas daarna levert meer loon ook een merkbaar hogere koopkracht op. Pas bij een inkomen van 110% van het minimumloon kan de alleenstaande uit dit voorbeeld ontsnappen uit het gebied tussen de horizontale lijnen van figuur 2, en gaat hij of zij er in koopkracht 10% op vooruit.

Wie werk aanvaardt komt in veel gevallen in aanmerking voor een uitstroompremie. Deze bedraagt het eerste jaar na uitstroom € 1.361, en in de twee jaar daarna steeds € 454. Omdat het om tijdelijke bedragen gaat, weten we niet of potentiële uitstromers hiermee rekening houden. Doen ze dat wel, en kijken ze alleen naar het (hoge) bedrag in het eerste jaar, dan loont werkaanvaarding al bij een loon van 70% van het minimumloon.

Figuur 2 Koopkracht alleenstaande, 2002 (euro's per jaar)



Figuur 3 Koopkracht alleenstaande, 2002 (euro's per jaar)

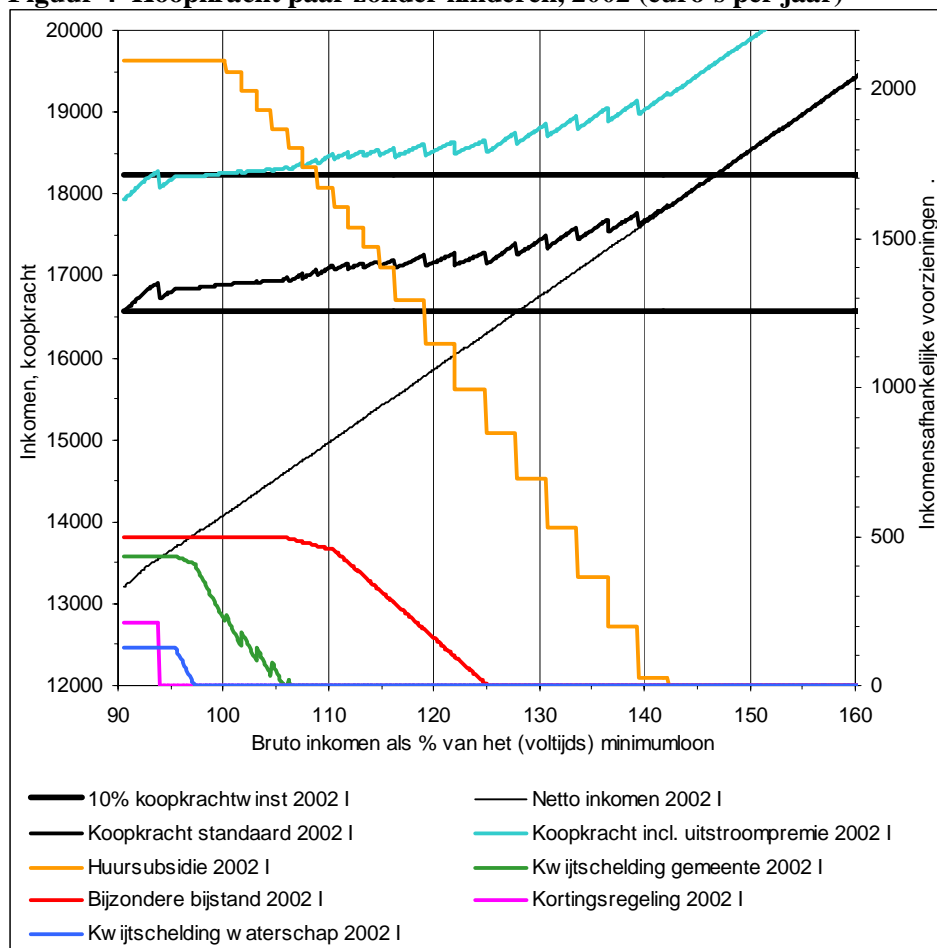


PAAR ZONDER KINDEREN

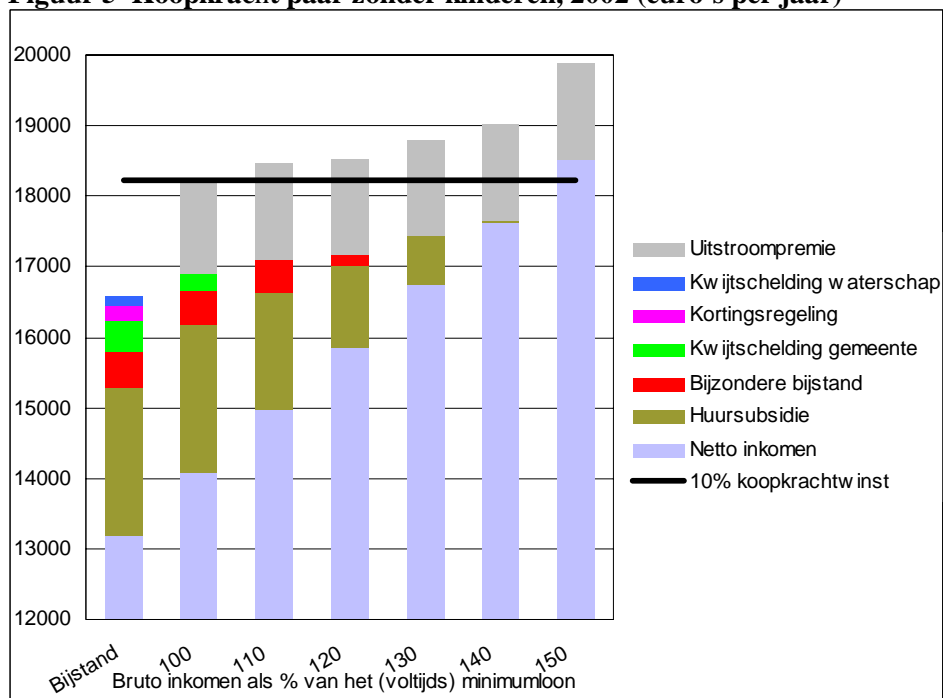
Een paar ontvangt een hogere bijstandsuitkering dan een alleenstaande, en heeft daardoor meer te verliezen door werkaanvaarding. Ook gaan we er van uit dat de bijzondere bijstand hoger is (zie tabel 2). Een baan met een loon van 91% van het minimumloon (WML) levert netto hetzelfde op als een uitkering. Als het inkomen boven de bijstandsnorm komt stijgt ook de koopkracht, maar doordat men voor steeds minder inkomensondersteunende regelingen in aanmerking komt, is de koopkrachtstijging minimaal. Pas bij een loon van 142% van het minimumloon is elk recht op inkomensafhankelijke regelingen vervallen, en betekent een hoger loon een duidelijk hogere koopkracht. Voor 10% koopkrachtwinst is een loon nodig van maar liefst 147% van het wettelijk minimumloon. Rekenen we de tijdelijke uitstroompremie mee, dan loont werken al bij een loon van 93% van het WML.

Het zaagtandverloop van de lijn die de kwijtschelding weergeeft wordt veroorzaakt door het aflopen van de huursubsidie. De inkomenstoets voor kwijtschelding houdt onder meer rekening met netto woonlasten (na aftrek van huursubsidie). Daalt de huursubsidie, dan kan het recht op kwijtschelding hierdoor toenemen.

Figuur 4 Koopkracht paar zonder kinderen, 2002 (euro's per jaar)



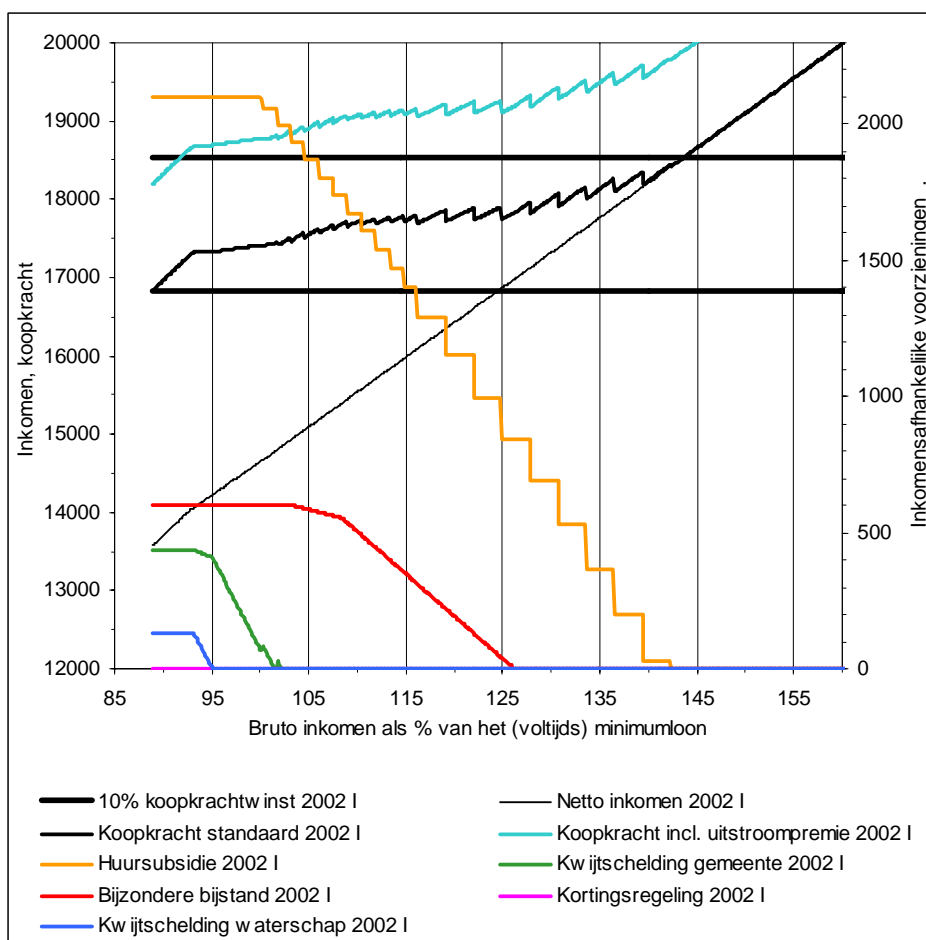
Figuur 5 Koopkracht paar zonder kinderen, 2002 (euro's per jaar)



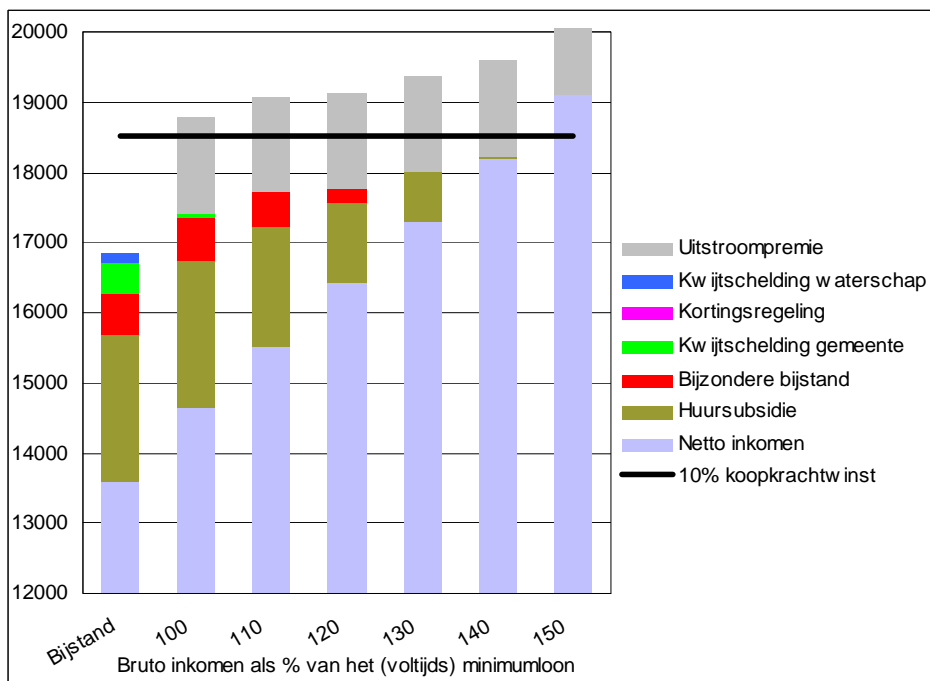
PAAR MET KINDEREN

De situatie voor paren met kinderen is grotendeels vergelijkbaar met die voor paren zonder kinderen. Ook hier geldt dat werkaanvaarding voor uitkeringsontvangers pas loont bij een baan met een relatief hoog loon.

Figuur 6 Koopkracht paar met kinderen, 2002 (euro's per jaar)



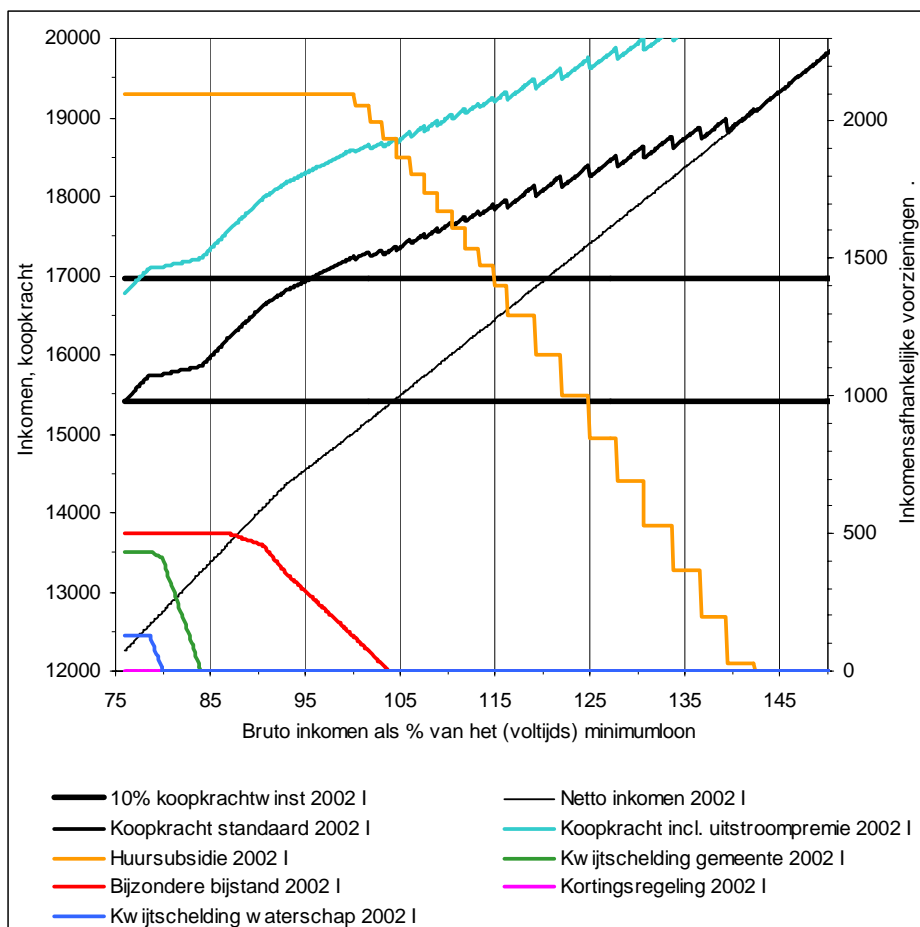
Figuur 7 Koopkracht paar met kinderen, 2002 (euro's per jaar)



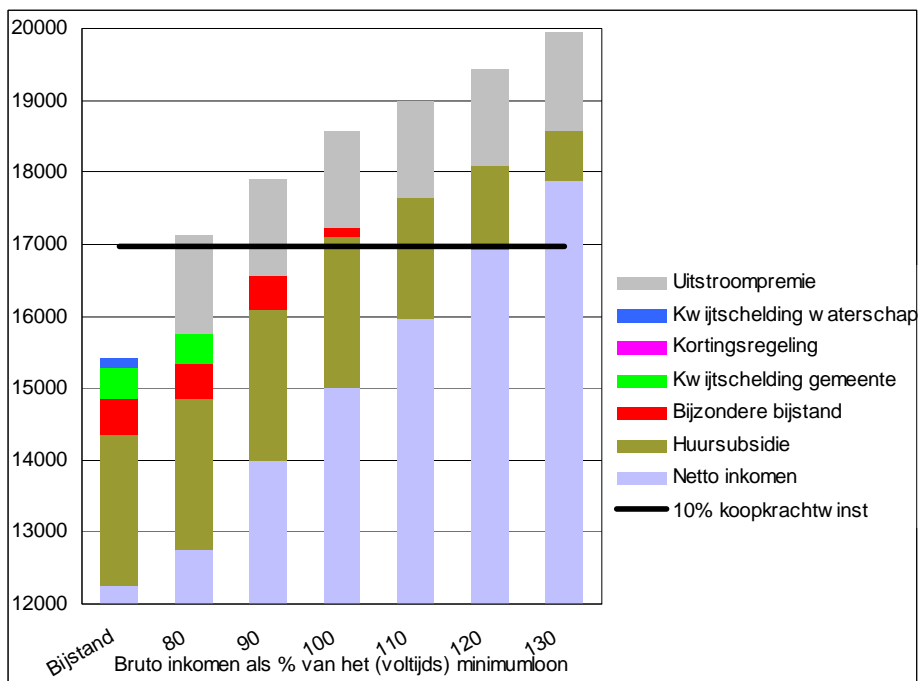
ALLEENSTAANDE OUDERS

De figuren 8 en 9 laten zien dat alleenstaande ouders wat minder vast zitten in de armoedeval dan paren. Hier moet wel bij worden bedacht dat alleenstaande ouders in veel gevallen kinderopvang nodig hebben als zij gaan werken. De kosten hiervan zullen de koopkrachtwinst van werkaanvaarding voor een groot deel weer teniet doen.

Figuur 8 Koopkracht alleenstaande ouder, 2002 (euro's per jaar)



Figuur 9 Koopkracht alleenstaande ouder, 2002 (euro's per jaar)



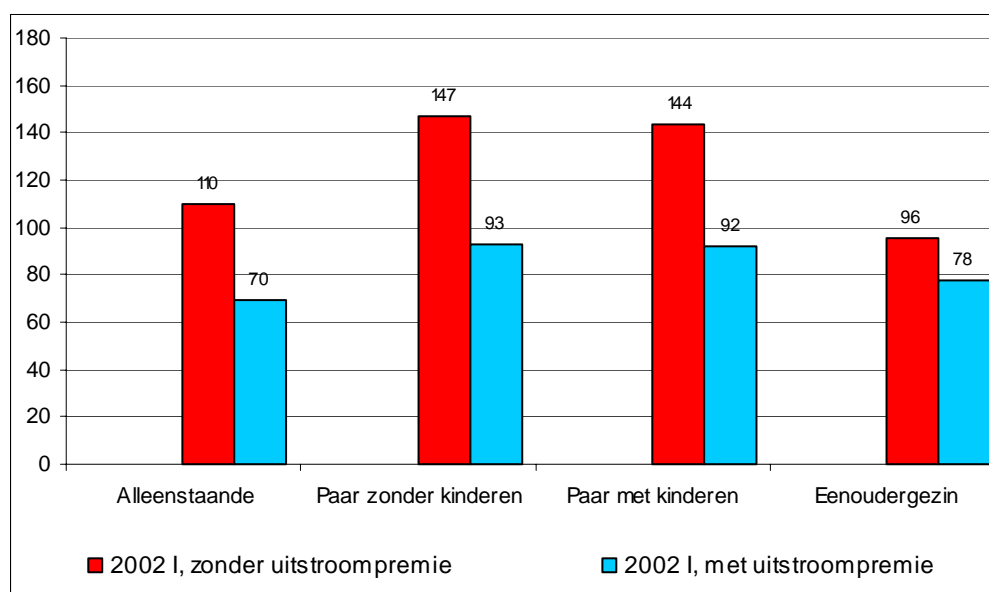
SAMENVATTING

Figuur 10 en tabel 3 vatten samen bij welk loonniveau werkaanvaarding financieel aantrekkelijk is. Uitgaande van de in hoofdstuk 2 geopperde veronderstelling dat er een financiële prikkel in de vorm van een netto koopkrachtverbetering van ten minste 10% nodig is om de stap van uitkering naar werk te zetten, zitten vooral paren vast in de armoedeval. Laten we de uitstroompremie buiten beschouwing, dan loont werken het meest voor alleenstaande ouders. Doordat de kinderopvang niet in de berekeningen zit geldt dit echter alleen als geen kinderopvang nodig is. In dat geval loont werkaanvaarding als het loon rond het minimumloon zit. Deeltijdwerk bij een laag loon is financieel dus niet aantrekkelijk. Alleenstaanden zonder kinderen gaan er op vooruit als zij een baan kunnen vinden die tien procent boven het minimumloon betaalt. Voor paren is een loon van circa 145% van het minimumloon nodig om de koopkracht tien procent boven bijstandsniveau uit te tillen.

Als we rekening houden met de uitstroompremie, dan stijgt de koopkracht in het eerste jaar na uitstroom voor alle huishoudentypen met tien procent bij een loon van nog geen 100% WML. In het tweede en het derde jaar ligt de koopkracht echter weer beduidend lager doordat de uitstroompremie lager wordt, terwijl in het vierde jaar geen premie meer wordt ontvangen. Of de uitstroompremie uitkeringsontvangers tot werken aanzet is niet bekend.

Tabel 4 laat nog eens in cijfers zien waar de netto-inkomensverbetering blijft die het gevolg is van werkaanvaarding. Uit deze tabel blijkt duidelijk dat de huursubsidie een aanmerkelijk grotere bijdrage levert aan de armoedeval dan de gemeentelijke regelingen.

Figuur 10 Bruto inkomen waarbij in Heerlen de koopkracht 10% boven bijstandsniveau ligt (in % van het voltijds minimumloon)



Tabel 3 Samenstelling koopkracht met bijstandsuitkering en bij verschillende loonniveaus, 2002 (euro's op jaarbasis)

Bruto loon (als % van minimumloon)	Netto inkomen	Huursubsidie	Kwijtschelding waterschap	Bijzondere bijstand	Kortingsregeling	Kwijtschelding gemeente	Totaal koopkracht	Toename (%)	Uitstroompremie	Totaal incl. Uitstroompremie	Toename inc. uitstroompremie (%)
Alleenstaande											
Bijstand	9.238	1.828	51	400	213	343	12.073	0,0	0	12.073	0,0
80	10.306	1.828	0	400	0	0	12.534	3,8	1.361	13.895	15,1
90	11.475	1.229	0	207	0	0	12.911	6,9	1.361	14.272	18,2
100	12.418	461	0	0	0	0	12.879	6,7	1.361	14.240	17,9
110	13.318	0	0	0	0	0	13.318	10,3	1.361	14.679	21,6
120	14.207	0	0	0	0	0	14.207	17,7	1.361	15.568	28,9
130	15.096	0	0	0	0	0	15.096	25,0	1.361	16.457	36,3
Paar zonder kinderen											
Bijstand	13.198	2.098	128	500	213	435	16.572	0,0	0	16.572	0,0
100	14.065	2.098	0	500	0	231	16.893	1,9	1.361	18.254	10,1
110	14.965	1.673	0	459	0	0	17.097	3,2	1.361	18.458	11,4
120	15.854	1.150	0	160	0	0	17.164	3,6	1.361	18.525	11,8
130	16.743	693	0	0	0	0	17.436	5,2	1.361	18.797	13,4
140	17.632	29	0	0	0	0	17.660	6,6	1.361	19.021	14,8
150	18.521	0	0	0	0	0	18.521	11,8	1.361	19.882	20,0
Paar met kinderen											
Bijstand	13.579	2.098	128	600	0	435	16.840	0,0	0	16.840	0,0
100	14.644	2.098	0	600	0	72	17.414	3,4	1.361	18.775	11,5
110	15.533	1.673	0	506	0	0	17.712	5,2	1.361	19.073	13,3
120	16.422	1.150	0	195	0	0	17.767	5,5	1.361	19.128	13,6
130	17.311	693	0	0	0	0	18.004	6,9	1.361	19.365	15,0
140	18.200	29	0	0	0	0	18.228	8,2	1.361	19.589	16,3
150	19.100	0	0	0	0	0	19.100	13,4	1.361	20.461	21,5
Alleenstaande ouder											
Bijstand	12.259	2.098	128	500	0	435	15.420	0,0	0	15.420	0,0
100	14.997	2.098	0	132	0	0	17.226	11,7	1.361	18.587	20,5
110	15.968	1.673	0	0	0	0	17.641	14,4	1.361	19.002	23,2
120	16.927	1.150	0	0	0	0	18.077	17,2	1.361	19.438	26,1
130	17.886	693	0	0	0	0	18.579	20,5	1.361	19.940	29,3
140	18.846	29	0	0	0	0	18.874	22,4	1.361	20.235	31,2
150	19.805	0	0	0	0	0	19.805	28,4	1.361	21.166	37,3

Leesvoorbeeld: Een alleenstaande in de bijstand kan in 2002 beschikken over een koopkracht van 12.073 euro per jaar. Hiervan is 9.238 afkomstig uit de bijstandsuitkering, 1.828 uit huursubsidie, 51 uit kwijtschelding van het waterschap enzovoort. Dezelfde koopkracht zou zijn bereikt met een (parttime) baan met een bruto loon van 71% van het minimumloon. Dit levert netto evenveel op als de bijstandsuitkering. Gaat deze alleenstaande werken tegen 80% van het minimumloon (parttime) dan neemt de koopkracht met 3,8 procent toe tot 12.534. Houden we rekening met de uitstroompremie, dan bedraagt de koopkrachtstijging tijdelijk 15,1%.

Tabel 4 Waar blijft de inkomensverbetering na werkaanvaarding?

Inkomen		% afgeroomd door:			Resteert:	
Bruto loon (% wml)	Extra netto inkomen	Huursubsidie	Waterschap	Gemeente	%	Euro
Alleenstaande						
80	1.068	0%	5%	52%	43%	461
90	2.237	27%	2%	33%	37%	838
100	3.180	43%	2%	30%	25%	806
110	4.080	45%	1%	23%	31%	1245
120	4.969	37%	1%	19%	43%	2134
130	5.858	31%	1%	16%	52%	3023
Paar zonder kinderen						
100	867	0%	15%	48%	37%	321
110	1.767	24%	7%	39%	30%	525
120	2.656	36%	5%	37%	22%	592
130	3.545	40%	4%	32%	24%	864
140	4.434	47%	3%	26%	25%	1088
150	5.323	39%	2%	22%	37%	1949
Paar met kinderen						
100	1.066	0%	12%	34%	54%	574
110	1.954	22%	7%	27%	45%	872
120	2.843	33%	5%	30%	33%	927
130	3.732	38%	3%	28%	31%	1164
140	4.621	45%	3%	22%	30%	1388
150	5.522	38%	2%	19%	41%	2260
Alleenstaande ouder						
100	2.738	0%	5%	29%	66%	1806
110	3.709	11%	3%	25%	60%	2221
120	4.668	20%	3%	20%	57%	2657
130	5.628	25%	2%	17%	56%	3159
140	6.587	31%	2%	14%	52%	3454
150	7.546	28%	2%	12%	58%	4385

Leesvoorbeeld: Als een alleenstaande ouder gaat werken tegen 120% van het minimumloon, ligt het netto loon 4.668 euro hoger dan in de bijstand. Van dit bedrag blijft slechts 57% over (2.657 euro), doordat 20% wordt afgeroomd door lagere huursubsidie, 3% door lagere kwijtschelding van het waterschap en 20% door lagere gemeentelijke inkomensondersteuning.

5. Gevolgen van beleidsmatige veranderingen analyseren

5.1. Algemeen

De gevolgen van beleidsmatige veranderingen op het gebied van inkomensondersteunende regelingen voor de armoedevalproblematiek zijn in hun algemeenheid niet te voorspellen. Alles hangt af van de precieze vormgeving. Een nieuw inkomensafhankelijk beleidsinstrument dat los staat van andere regelingen zal de armoedeval in veel gevallen verergeren. Het is echter ook mogelijk de mate van inkomensafhankelijkheid van een bestaande regeling te verminderen, en zo de armoedeval te verkleinen. Door de effecten van een mogelijke nieuwe regeling in te tekenen in figuren uit hoofdstuk 4 kan worden gezien wat de gevolgen zijn voor de armoedeval-problematiek. Hieronder laten we zien hoe dit werkt.

5.2. Afschaffen OZB

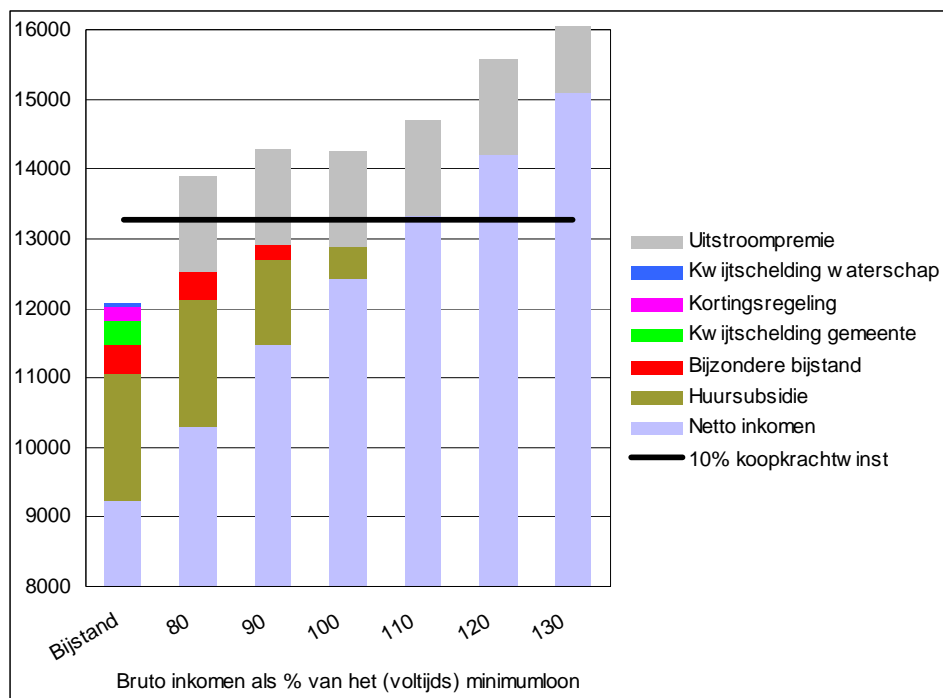
Bij dit rapport hoort een rekenprogramma, LOKOSIM, waarmee de koopkrachtfiguren en –tabel zijn gemaakt. De gemeente kan in dit programma naar believen bedragen, inkomensgrenzen of tarieven veranderen; de figuren en tabellen worden dan automatisch aangepast aan de nieuwe situatie. Als voorbeeld laten we hier zien wat er gebeurt als de OZB zou worden afgeschaft. De VVD heeft dit in zijn verkiezingsprogramma opgenomen, onder verwijzing naar de vermeende gunstige effecten op de armoedeval. De gedachte is dat er zonder OZB ook geen kwijtschelding van OZB meer wordt verleend. En kwijtschelding is één van de inkomensafhankelijke regelingen die samen de armoedeval veroorzaken.

Figuur 11 en figuur 12 laten de koopkracht van een alleenstaande zien met respectievelijk zonder OZB. Figuur 11 is gelijk aan figuur 3. Om figuur 12 te maken hebben we eenvoudig het OZB-tarief op nul gezet. Het verschil tussen beide figuren is het effect van afschaffing van de OZB op de armoedeval.

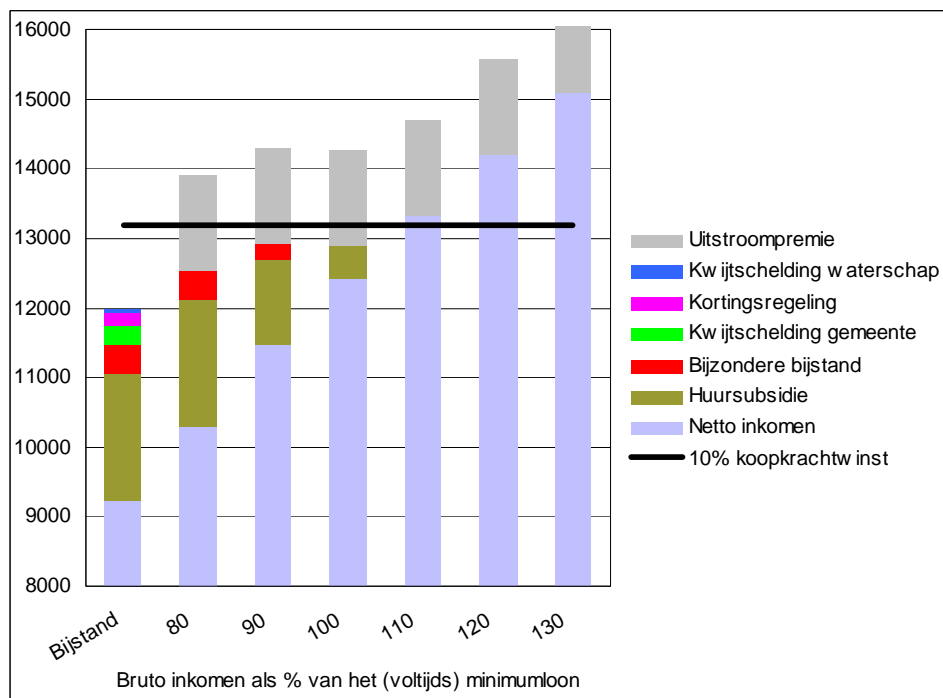
Uit de figuren op de volgende bladzijde blijkt duidelijk dat afschaffing van de OZB niet het wondermiddel is waar sommigen het voor houden. De armoedeval neemt weliswaar af, maar het verschil is minimaal. Dat is niet verwonderlijk, omdat niet de kwijtschelding, of de andere gemeentelijke regelingen, de grootste veroorzakers zijn van de armoedeval, maar de inkomstenbelasting en de sociale premies (de zogeheten wig) en de huursubsidie.

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het is aan te raden eventuele voorgenomen beleidswijzigingen vooraf even door te rekenen op de gevolgen voor de armoedeval.

Figuur 11 Koopkracht alleenstaande voor afschaffing OZB (2002; euro's per jaar)



Figuur 12 Koopkracht alleenstaande na afschaffing OZB (2002; euro's per jaar)



6. Oplossingsrichtingen

6.1. Algemeen

Hoewel dit onderzoek primair gericht is op het in kaart brengen van de bestaande armoedeval, is het wellicht goed ook enkele woorden te wijden aan mogelijke oplossingen voor dit probleem.

Voorop staat dat er geen gemakkelijke oplossing is voor de armoedeval-problematiek. Elke regeling die inkomensafhankelijk is kent per definitie een punt waar rechten verminderen, zodat inkomenswinst (deels) teniet wordt gedaan. Voorzieningen die niet inkomensafhankelijk zijn komen daarentegen ook terecht bij mensen die het niet nodig hebben, en zijn daardoor erg duur.

Hieronder volgt een beknopt overzicht van oplossingsrichtingen die in principe denkbaar zijn. Aan elk hiervan kleven echter ook nadelen. Het te voeren beleid hangt uiteindelijk af van een politieke afweging van voor- en nadelen.²²

6.2. Oplossingsrichtingen

VERSCHIL TUSSEN LOON EN UITKERING VERGROTEN

In theorie is het denkbaar het minimumloon te verhogen of het sociaal minimum te verlagen. Werken loont dan meer. Het eerste ligt buiten bereik van de gemeente (en zou de vraag naar arbeid negatief beïnvloeden), het tweede is via het toeslagenbeleid deels mogelijk. Het grote nadeel is dat ook minima zonder arbeidsmarktperspectief (bijvoorbeeld ouderen en gehandicapten) erdoor worden getroffen. Bestrijding van de armoedeval gaat zo ten koste van het armoedebeleid. Langdurig rondkomen van minder dan het huidige sociale minimum is zeer problematisch. Illustratief hiervoor is de sterk toegenomen mate waarin gemeenten via lokaal beleid het sociaal minimum de laatste jaren in feite juist hebben moeten verhogen.

VERLIES AAN RECHTEN OP INKOMENSAFHANKELIJKE VOORZIENINGEN BEPERKEN

Als iemand die gaat werken niet meteen het recht op gemeentelijke voorzieningen verliest is het zetten van die stap wellicht minder moeilijk. Dit kan op twee manieren.

a Push: beperken bestaande inkomensafhankelijke regelingen, zodat er minder te verliezen valt:

- in geld: geringere bedragen. Ook minima zonder arbeidsmarktperspectief worden hierdoor getroffen.

²² Voor een uitgebreid overzicht van oplossingsrichtingen en hun voor- en nadelen zie M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000 (onder meer beschikbaar via www.coelo.nl).

- in tijd: niet automatisch verstrekken, maar steeds weer laten aanvragen, of tijdelijk verstrekken. Voor groepen zonder arbeidsmarktperspectief (zoals ouderen) is dit onnodig belastend. Ook liggen de uitvoeringskosten hoger.
- in hoeveelheid: anticumulatieregeling. Ook dit treft huishoudens die door te gaan werken nooit uit de armoede zullen kunnen ontsnappen.
- in doelgroep: personen met arbeidsmarktperspectief uitsluiten (financieel prikkelen van hen die kunnen werken, de rest met rust laten). Dit is praktisch echter niet goed uitvoerbaar (zie de WAO-perikelen).

b Pull: uitbreiden van de rechten van werkenden:

- Langzamer afbouwen rechten: bij hoger inkomen beginnen met afbouwen, of meer geleidelijk afbouwen. Dit trekt meer mensen (werkenden die nu net geen maar dan wel recht hebben op inkomensafhankelijke regelingen) in de armoedeval, en kost meer geld, waardoor de spoeling voor anderen dunner wordt. Voor gemeenten zou dit ook erg duur zijn: wil dit zin hebben, dan moet de erosie van de huursubsidie (deels) teniet worden gedaan. Gezien de grote bedragen waarom het hier gaat is dit voor een afzonderlijke gemeente niet goed te behappen (zie hoofdstuk 6).
- tijdelijk behoud rechten bij werkaanvaarding. Iets dergelijks bestaat in feite al bij de huursubsidie, waar voor het bepalen van de rechten het inkomen in het voorgaande jaar bepalend is. Ook zou van het bestaande recht na werkaanvaarding een jaarlijks aflopend percentage kunnen worden gecontinueerd.

AAN WERK VERBONDEN KOSTEN VERLAGEN

- (tijdelijke) reiskostenvergoeding (het vroegere reiskostenforfait is grotendeels vervallen in nieuwe belastingstelsel dat in 2001 is ingevoerd).
- (tijdelijke) tegemoetkoming kinderopvang.

NIET-MATERIËLE FACTOREN BEÏNVLOEDEN

Hoewel in principe de verplichting bestaat te werken als dit kan, is dit in de praktijk geen automatisme. De druk tot uitstroom kan worden vergroot door mensen actief (bijvoorbeeld door huisbezoek) aan te zetten tot sollicitatie of scholing. Dit is erg arbeidsintensief en wellicht onnodig belastend voor mensen zonder reëel arbeidsmarktperspectief.

CONCLUSIE

Er is geen gemakkelijke oplossing voor de armoedeval. Vermindering van de armoedeval gaat ten koste van de koopkracht van huishoudens die niet meer aan het werk zullen komen. Bevordering van de uitstroom uit de uitkering gaat vaak samen met het belemmeren van de doorstroom op de arbeidsmarkt. Er moeten dus pijnlijke keuzen worden gemaakt, impliciet of expliciet.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Conclusies

Uit dit rapport blijkt dat de armoedeval ook in Heerlen een reëel probleem is. Als we er van uitgaan dat een uitkeringsontvanger de stap naar werk pas maakt als daar een netto koopkrachtverbetering van ten minste 10% tegenover staat, zitten bijna alle huishoudens met een minimumuitkering in de armoedeval.

Een baan die minder koopkrachtwinst oplevert dan 10% is voor een uitkeringsontvanger financieel niet aantrekkelijk, gezien het feit dat werk ook kosten met zich meebrengt. Natuurlijk zijn er naast geld meer redenen om te gaan werken. In een samenleving waar consumptie een grote rol speelt is geld echter wel degelijk een factor van belang. Door werk onvoldoende te belonen wordt een negatief signaal afgegeven, dat tevens doorwerkt in de mate waarin werkenden zich gerespecteerd voelen (naast geld een belangrijke reden om te gaan werken).

Naast het bruto-netto traject levert de huursubsidie de grootste bijdrage aan de armoedeval. Doordat het gemiddelde huurniveau (en dus de huursubsidie-bedragen) in Heerlen wat boven het landelijke gemiddelde liggen, is de armoedeval-problematiek in Heerlen nog wat nijpender dan in de meeste andere gemeenten. Hoewel de huursubsidie de grootste ‘boosdoener’ is, spelen ook gemeentelijke regelingen een significante rol. Wegens het grote financiële belang spelen vooral de bijzondere bijstand en de kwijschelding hierin een belangrijke rol.

7.2. Beleid op middellange termijn

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat pogingen de armoedeval-problematiek te lijf te gaan onvermijdelijk op dilemma’s stuiten. In de praktijk blijken gemeenten die een armoedevalbeleid voeren vaak te kiezen voor het verschuiven van de inkomensgrens waarbij rechten worden verminderd. Voor zover de rijksregeling dit toelaat kan het recht op gemeentelijke voorzieningen bij inkomensverbetering meer geleidelijk worden afgebouwd. Dit biedt meestal echter geen soelaas. Om werk wel aantrekkelijk te maken moet immers worden opgebokst tegen het verval van de huursubsidie. Omdat het daarbij – zeker in Heerlen – om grote bedragen gaat, lijkt het niet goed mogelijk de gemeentelijke regelingen voldoende uit te breiden. Zo dit al mogelijk is, leidt het tevens tot een verplaatsing van het probleem. Bij een hoger loonniveau vervallen de rechten op inkomensafhankelijke regelingen immers alsnog, zodat het voor werkenden niet lonend is naar een hoger inkomen te streven, bijvoorbeeld door meer uren te gaan werken of door een opleiding te gaan volgen. Het kan niet de bedoeling zijn uitkeringsontvangers aan het werk te helpen om ze vervolgens onderin het loongebouw op te sluiten.

7.3. Aanbevelingen voor de korte termijn

Om verergering van de problematiek te voorkomen verdient het aanbeveling om eventuele nieuwe inkomensafhankelijke regelingen vooraf te toetsen op hun uitwerking op de armoedeval. Hetzelfde geldt voor aanpassing van bestaande voorzieningen. Dit kan vrij eenvoudig door gebruik te maken van de bijgeleverde CD-ROM LOKOSIM. Van maatregelen die op het eerste gezicht gunstig zouden moeten uitwerken kan na intekening in deze figuren blijken dat zij niet of averechts werken. Door de veelheid en ingewikkeldheid van regelingen die op elkaar inwerken zijn de uiteindelijke effecten van beleidsvoorstellen nu eenmaal niet zomaar te doorgronden. *Invoering van nieuwe regelingen die de armoedeval versterken zou alleen moeten plaatsvinden als daar voldoende grote voordelen tegenover staan.*

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslag-versmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieulegges*, 1997
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 Drs. A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (zie hieronder), of besteld door overmaking van €10 per exemplaar + €5 administratie- en verzendkosten op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.

Andere COELO-uitgaven:

Diverse auteurs, *Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

E. Gerritsen en M.A. Allers, *Decentrale Overheden in Balans? Een atlas van de vermogensposities van de decentrale overheden*, April 2001.

M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op Internet:

Internet: **www.coelo.nl**